

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: X200343073

UDC _____

廈門大學

碩 士 学 位 论 文

我国发行地方公债研究

On Issuance of Local Government Bonds in China

吴 云 旋

指导教师姓名: 朱 国 清 副教授

专 业 名 称: 财 政 学

论文提交日期: 2006 年 月

论文答辩日期: 2006 年 月

学位授予日期: 2006 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2006 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

中文摘要

地方公债是一个与国债相对应的概念，是政府公债体系的重要组成部分。地方公债在国外有很长的发展历史，无论是财政集权程度较高的单一制国家，如日本、法国等，还是实行财政分权的联邦制国家，如美国，地方公债均在其财政收入和公债体系中占据重要地位。

我国《预算法》明文规定：除了法律和国务院另有规定外，地方政府不得举借地方政府债务。1994 年分税制改革后，地方财政收入占全国财政收入的比重不断下降，在经济体制改革和产业结构调整的过程中，地方政府的事权不仅没有得到相应减少，而且产生了大量新的资金需求。在缺乏融资渠道的情况下，地方财政自给率越来越低，地方政府只好利用各种方式弥补财政资金缺口。目前，我国尚不允许地方政府发行债券，但是在实际中，很多地方政府通过各类公司、基金的名义或以各种集资、摊派等手段举借了大量债务。

西方国家的实践证明，地方公债在运行中可能出现一些负面问题，但是，从总体上讲，发行地方公债利大于弊。通过发行地方公债，地方政府可以增强自我筹措资金的能力，弥补地方公益、公用事业发展资金的不足。只要制度完善、监管得力，发行地方公债就有利于地方融资，有利于强化政府债务的全面管理，有利于防范财政风险。

目前，我国正在全面建设社会主义市场经济体系，借鉴西方经验，尝试发行地方公债的条件已经成熟，并且势在必行，尽快建立地方公债制度，规范地方公债管理，是当务之急。本文从地方公债的理论入手，试图通过分析我国发行地方公债的必要性和可行性，在借鉴西方发行地方公债经验的基础上，探索我国发行地方公债的具体制度，并对发行地方公债可能存在的问题提出解决对策。

关键词：地方公债；发行；制度

厦门大学博士论文摘要库

Abstract

Corresponding to the national bonds, the local government bond is defined as an important part of the government bond system. Though the financial system is different in the foreign countries, the local government bonds have long development history and take a great place in the financial system in most countries, such as Japan, France and United States.

Chinese <Budget law> regulates that the local government doesn't have right to borrow any local debt except having the privilege of special law or having the authority of the State Council. After Chinese reforming tax system in 1994, though the local finance income's proportion in the nation financial revenue drops continuously, the local government has more governance liability and needs more fund than before. As a result, the local government has adopted all kinds of way to get fund to settle finance unmet problem though law prohibit it to issue bond, such as issuing fund in the name of other company and so on.

Though there are so many problems in the process of issuing local government bond, the practice of western countries proves that there are more advantages than shortcoming. The local government will strengthen his ability of raising fund and settle the problem of insufficient development fund through issuing local government bond. On the basis of efficient supervised system, issuing local government bond will help local government to place financing and to manage the government debt and so on.

Today, the condition of issuing local government bond has matured in the process of China establishing the socialist market economy system. So establishing the system of issuing local government bond to standard the management of local bond is urgent. On the basis of local bond's theory and Western countries' experience, the thesis analyzes the necessity and the feasibility, explores the concrete system of issuing local bond, and raises the countermeasure to eliminate negative influence.

Key words: Local government bond; Issuance; Countermeasure

厦门大学博硕士论文摘要库

目录

第一章 绪论	1
第一节 选题背景及研究意义	1
第二节 国内外理论研究综述	3
第三节 研究范围、主要创新与存在不足	8
第二章 地方公债理论分析	11
第一节 地方公债的基本理论	11
第二节 我国地方公债发行的依据	14
第三节 我国地方公债功能分析	16
第三章 我国发行地方公债的必要性和可行性分析	22
第一节 发行地方公债的必要性	22
第二节 发行地方公债的可行性	24
第四章 国外地方公债制度及其对我国的启示	27
第一节 主要国家地方公债制度	27
第二节 国外地方公债制度评释	31
第三节 国外地方公债制度启示	34
第五章 我国地方公债运作机制构想	37
第一节 地方公债发行细则	37
第二节 地方公债偿还制度	42
第三节 地方公债监管机制	44
第六章 发行地方公债可能存在的问题	47
第一节 发行地方公债可能增加公共风险	47
第二节 发行地方公债可能加大财政风险	50
第三节 可能出现的其他负面效应	52
第七章 建立我国地方公债发行制度的相关内容	54
第一节 解决可能存在问题的对策	54

第二节 建立地方公债制度配套措施	56
参考文献.....	60
后记.....	62

厦门大学博士论文摘要库

Catalogue

Chapter 1: Introduction	1
Section 1: Background and Significance.....	1
Section 2: Summary of domestic and foreign research	3
Section 3: Scope, innovation and insufficiency.....	8
Chapter 2: Theoretical analysis of local government bond.....	11
Section 1: Basic theory of local government bond.....	11
Section 2: Theoretical foundation of issuing local government bond in China.....	14
Section 3: Functional analysis of local government bond in China	16
Chapter 3: Necessity and feasibility of issuing local government bond in China .	22
Section 1: Necessity of issuing local government bond	22
Section 2: Feasibility of issuing local government bond.....	24
Chapter 4: System of local government bond in foreign countries and the enlightenment.....	27
Section 1: System of local government bond in some countries	27
Section 2: Comments on other countries' system of local government bond	31
Section 3: Enlightenment of other countries' local government bond system	34
Chapter 5: Movement mechanism of local government bond in China	37
Section 1: Regulation of issuing local government bond	37
Section 2: Repayment system of local government bond.....	42
Section 3: Supervising mechanism of local government bond.....	44
Chapter 6: Potential problem of issuing local government bond	47
Section 1: Increase public risk.....	47
Section 2: Expand financial risk	50
Section 3: Other negative influences	52
Chapter 7: Countermeasure on establishing system of issuing local government bond	54
Section 1: Countermeasure on settling potential problem	54
Section 2: Corresponding measure of issuing local government bond.....	56
Reference material	60
Postscript	62

厦门大学博硕士论文摘要库

第一章 绪论

第一节 选题背景及研究意义

一、选题背景

传统计划经济体制下，我国的“国家财政”指的是全国统一的财政，地方财政只是中央财政的附属物，地方政府既没有独立的税权，也没有单独的举债权。时至今日，我国公债的发行，依然是由中央政府统一安排和部署，并由各级政府共同努力完成。

1994 年分税制改革后，地方财政收入占全国财政收入的比重不断下降，在经济体制改革和产业结构调整的过程中，地方政府的事权不仅没有得到相应减少，反而产生了大量新的资金需求。在缺乏融资渠道的情况下，地方财政普遍困难，财政自给率越来越低，地方政府只好利用各种方式弥补财政资金缺口。我国法律法规明确规定地方政府不得举借债务，但是在现实生活中，地方政府各职能部门却在自觉或不自觉地、公开或隐蔽地、直接或间接地以地方政府“多元化融资”等多种名义举借大量债务。

2006 年 9 月，财政部部长金人庆在第十三届亚太经济合作组织(APEC)财长会议提交的报告中暗示，中央政府正考虑在有限制的条件下，授权地方政府发行债券，但报告并没有对发行地方公债详细情况进行介绍。因此，全面认识地方公债，分析我国发行地方公债的必要性，设计我国发行地方公债的相关制度，探讨我国发行地方公债可能出现的问题及解决对策，对促进地方经济建设与保持国民经济的稳定发展具有特殊意义。

在美国、日本等西方国家，公债不仅是筹集建设资金的重要工具，更是弥补财政赤字和间接调控宏观经济的主要手段之一。目前，我国正处于由计划经济体制向市场经济体制转型的过渡时期，处于努力建立和完善社会主义分税制的特殊阶段，这在一定程度上具备发行地方公债的基础，而且允许地方政府发行公债也成为无可回避的问题，重新认识地方公债的性质和作用，尽快建立我国地方公债制度，规范地方公债管理，是当务之急。

二、研究意义

(一) 有利于正确认识我国发行地方公债的必要性

在债券市场比较发达的西方国家，地方政府发行债券是司空见惯的事。我国现行预算法明确规定，不允许地方政府以自身名义发行债券筹资。但是，地方政府拥有相对独立的行政权，与此相对应，地方政府也应提供地方性的公共产品。地方政府提供地方公共产品需要资金，若这些资金不能满足需要，则必须通过其他渠道筹集，举债筹资即是其中一种，而且地方政府有解决财政赤字的必然要求。因此，全面认识地方公债的性质、特征，分析地方公债在地方财政中的作用，有利于正确认识我国发行地方公债的必要性，从而探讨我国发行地方公债的相关制度。

(二) 有利于正确认识我国发行地方公债的可行性

我国 1994 年实行的分税制财政体制改革，分级财政体制的初步建立，使地方政府拥有了相对明确的事权和财权，这就意味着地方政府可以作为发行公债的经济主体，地方政府举债的体制基础已经确立。所以，分析民间资金状况，科学看待地方政府的应债能力，以及正确总结我国二十多年的国债发行经验，可以正确认识我国发行地方公债的可行性。

(三) 有利于丰富我国地方公债的理论研究体系

随着我国以放权让利为主线的政府主导型的政治经济体制改革的不断深入，关于地方政府经济行为乃至投资行为的研究也逐步兴起并日益丰富，特别是 1994 年分税制财政体制改革之后，对地方税收体系、地方财政支出、地方收费制度、地方公债问题等地方财政问题的研究也逐步加强。

在地方公债理论问题中，结合我国实践研究地方公债相关制度的学者却不多。本文希望通过研究发行地方公债的相关制度，丰富我国地方公债的理论体系，进一步指导相关实践。

(四) 有利于解决实践中存在的问题

无论从理论依据，还是从其适宜性来讲，我国发行地方公债都是一种必然选择，这一体系的建立与完善将是一个长期的过程。当前，我国现行体制存在诸多问题，如现行分税制财政体制不够完善、中央与地方政府之间事权没有明确界定、中央与地方税收等权限没有合理划分、中央与地方转移支付制度尚未健全等。同

时,我国地方政府发行公债尚未制度化、规范化,在实践过程中可能出现旧债还新债的恶性借贷循环、片面追求政绩的滥举债现象、扩大中央与地方财政风险等问题。本文针对地方公债制度可能存在的问题,提出发行地方公债应加大地方财政的监管力度、强化债务资金使用过程的管理和监控等、确立政府财政风险的科学评估体系、建立与发行地方公债相应配套设施等,供决策参考。

第二节 国内外理论研究综述

一、国内地方公债研究综述

受到客观条件和思维方式等因素的限制,20世纪90年代中期之前国内学术界对地方公债的研究可谓凤毛麟角。但是,随着地方公债问题的逐渐凸现及其影响范围和深度的不断扩大,近几年国内学术界对地方公债的关注程度开始增加,该领域的研究文献亦层出不穷。

(一)对地方公债发行的描述与研究进程

20世纪50年代后期,我国高度集中的计划经济体制逐步形成,社会经济状况发生了根本性变化,国家基本能够通过税收和国营企业利润上缴的方式以及银行信用,将几乎所有的社会财力集中掌握,理论上认为不必要通过发行公债筹集建设资金。1959年我国政府停止发行国债,并于1968年还清所有的内外债。直至1980年,我国经历特殊的“既无内债也无外债”的时期,理论界基本否定公债在经济发展过程中的积极作用,“公债有害论”成为理论界的主流观点。基于经济发展的实践没有对公债的理论研究提出进一步的要求,地方公债的理论研究处于空白阶段。

自1981年恢复发行国债以来,我国国债增长速度很快,尤其在1998年中央采取积极财政政策后,国债规模迅速扩大。国债政策正逐渐成为中央政府进行宏观调控的手段,成为维持我国国民经济快速增长的重要因素。国债规模的急剧膨胀、积极财政政策的可持续性以及由此带来的中央财政债务风险等问题也引起了社会各界尤其是经济学界的广泛关注。

1994年分税制改革后,中央政府的做法是财权上收,事权下移,地方政府可谓“不堪重负”,从而导致地方财政支出比重过大,财政自给率下降。有资料

表明,全国城市基础设施建设的资金缺口,每年高达约 5000 亿元^①。针对地方政府财政困难现象,实践人员以及理论界开始关注发行地方公债的问题。

我国《预算法》明确规定:“除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券”。发行地方政府债券,在我国一直是一个禁区。2006 年 9 月,国家财政部部长金人庆在第十三届亚太经济合作组织财政部长会议提交的一份报告暗示,“地方政府在一定条件的限制下有可能被允许发债。”^②其目的是为地方政府打开新的筹资渠道,缓解地方政府入不敷出、资金紧缺的瓶颈。这是近年来官方首次在正式场合就放开地方政府举债问题进行表态,在某种程度上激发研究地方公债的热情。

(二) 倡导发行地方公债

目前,国内倡导发行地方公债的学术观点主要可以概括为以下几种:章俊涛、董文华(1984 年)认为发行地方公债可以为城市建设募集资金,解决政府负债,促进生产力的发展,并提出在上海发行地方公债,以加速上海城市建设;黄桦(1993 年)认为在改革不断深入、财政体制逐渐按市场经济规律重新构建之时,应该打破地方政府发行与运行公债的禁区,允许有条件的地方政府以发行公债的方式筹措必要的建设资金;张海星在 1997 年就从地方公债的理论基础出发,分析我国发行地方公债的必要性与可行性,并于 2000 年将地方公债定义为“地方政府在经常性财政资金不足的情况下,为满足地方经济与社会公益事业发展的需要,按照有关法律规定向本地区发行的一种债券”,认为它是许多国家地方政府筹措地方建设资金的一种手段,也是一国公债体系的重要组成部分。

近几年,国内学者关于地方公债发行与流通的研究明显热起来了。关于发行地方公债的可行性,基于以下几点理由,学者们较一致地认为发行地方公债是可行的:发行地方公债是国际上惯用的金融工具,是地方政府解决短期资金不足,进行地方建设的有效手段;地方公债有地方税收作保证,信誉度高,风险小;目前居民储蓄持续高增长,有充足的资金来源等。如学者王朝才、李齐云认为在中国逐步推行地方政府的公债制度是完善分税制、全面落实地方政府应有财权的客观需要,是强化财政职能、缓解各级政府财政困境的必然选择,是统一政府债权、强化债务管理、防范政府债务危机的现实要求,在论证有限度、有选择地发行地

^①严丽梅.《“地方政府发债”开禁》[N],羊城晚报,2006-9-18

^②严丽梅.《“地方发债”引高度关注 或首发市政收益债》[N],羊城晚报,2006-9-19

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库